

FORUM

Economie en politiek*

I. INLEIDING

In de huidige economische crisis zou men mogen verwachten dat politici en economen elkaar meer dan in andere tijden terugvinden. Is het niet precies gedurende perioden van economische achteruitgang dat economen de grootste bijdrage zouden kunnen leveren om de diagnose te stellen van deze crisis en oplossingen uit te werken?

De werkelijkheid is echter anders. De kloof tussen wat economen als diagnose en oplossingen aan te bieden hebben en wat politici willen of kunnen aanwenden in het beleid is groter dan ooit.

Het past dan ook zich over de oorzaken van deze kloof tussen economie en politiek te bezinnen. Ook omdat in het Centrum voor Economische Studiën gedurende zijn 25-jarig bestaan, de ambitie geleefd heeft, en nog altijd leeft, om economisch onderzoek te verrichten dat bruikbaar is in de politiek.

II. DE AARD VAN DE KLOOF TUSSEN ECONOMIE EN POLITIEK

Twee feiten springen in het oog. Ten eerste, is er een ware "kakafonie" van economische adviezen die aan de politici worden gericht. De ene econome pleit voor devaluatie, voor een andere is devaluatie synoniem met de apocalips. Loonmatiging wordt door sommigen gezien als

* Rede uitgesproken op 28 november 1980 ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van het Centrum voor Economische Studiën.

essentieel in het herstel, door anderen als totaal irrelevant. Nog anderen zien heil in een politiek van vraagstimulering, hetgeen dan weer door een andere groep wordt afgewezen. Het rijtje van uiteenlopende en tegengestelde adviezen kan verder gezet worden. Hoewel tegenstellingen in de economische adviezen onvermijdelijk zijn in een complexe economische wereld lijkt het toch dat deze tegenstellingen zulk een scherpe vorm hebben aangenomen dat verwarring ontstaat niet alleen bij de policy maker, maar ook bij de publieke opinie.

Een tweede opvallend feit is dat daar waar toch een zekere consensus bestaat (of bestond) bij economen, de aard van het advies zodanig is dat het weinig of helemaal niet toegepast kan worden. Het Keynesiaanse stabilisatiebeleid bijvoorbeeld, waarover in de naoorlogse periode een quasi-unanimititeit bestond, is bijna hoofdzakelijk toegepast kunnen worden wanneer de vraag moest gestimuleerd worden, zeer weinig echter wanneer de vraag moest ontmoedigd worden. Het industrieel beleid van de overheid dat door de meeste economen gezien wordt als een noodzakelijk middel tot economisch herstel blijkt niet te kunnen werken in een democratie.

Welke zijn de oorzaken van deze twee opvallende feiten?

III. DE WANKLANK VAN ECONOMISCHE ADVIEZEN

Waarom slagen economen erin voor vele problemen minstens twee uiteenlopende adviezen te formuleren? Om hierop een antwoord te geven past het even te wijzen op de recente ontwikkeling van de beroepscategorie die de economen vormen. Van een hoofdzakelijk academisch beroep is de groep van economen meer en meer geabsorbeerd geworden door allerlei socio-economische drukkingsgroepen. Deze gebruiken de economeer voornamelijk als advocaten, die argumenten moeten ontwikkelen en dossiers verdedigen die de belangen van deze groepen dienen. Vermits de belangen van deze groepen dikwijls tegenstrijdig zijn, is het ook niet te verwonderen dat de adviezen en argumenten van economen tegenstrijdig zijn. Zo zal de patronale economeer loonmatiging centraal stellen, de syndicale economeer zal loonmatiging afwimpelen. Vermits elk van deze groepen op een fractie van de media kan steunen wordt dit tegensprekelijk debat gevoerd langs de media om. Het is duidelijk dat deze economenruzie, in het oog van de publieke opinie het beroep van economeer in diskrediet brengt.

De assimilatie van het economistenberoep door socio-economische groepen, alhoewel belangrijk om de wanklank van economische adviezen te verklaren, is niet de enige reden. Ook binnen de groep van wat men de academische economisten kan noemen bestaan er spanningen en onenigheid. Deze onenigheid is voornamelijk terug te brengen tot een ideologische kloof tussen twee grote denkscholen, m.n. een liberale (neoklassieke) school en een neo-marxistische school. Uiteraard bestaan er heel wat schakeringen binnen deze twee grote tradities. Als voorbeeld kunnen hier de twisten tussen Monetaristen en Keynesianen vooropgesteld worden. Het is hier ook niet de bedoeling op deze scholenstrijd in te gaan. Wel kan hier gesteld worden dat in de angelsaksische wereld het dominerend economisch denkmodel het liberale (neoklassieke) is. Deze dominerende positie van het liberaal economisch denken in de angelsaksische landen wordt geïllustreerd door een recente enquête uitgevoerd binnen de groep van Amerikaanse economisten, waaruit blijkt dat over een breed gamma van economische problemen een merkwaardige (liberale) consensus bestaat. Uit een recente enquête blijkt dat binnen de groep van academische economisten in België minder eensgezindheid bestaat.

De vraag die mij hier echter bezig houdt is de volgende: Hoe komt het dat zoveel adviezen waarover een zekere consensus bestaat binnen de groep van academische economisten onbruikbaar blijken te zijn in de politiek. Om hierop een antwoord te geven wordt eerst stilgestaan bij het stabilisatiebeleid, om nadien het industrieel beleid te bekijken.

IV. HET STABILISATIEBELEID

Het is onmiskenbaar dat het Keynesiaanse stabilisatiebeleid gefaald heeft. Nochtans bestond er in de naoorlogse periode tot in het midden van de zestiger jaren een grote consensus dat een Keynesiaans stabilisatiebeleid noodzakelijk was om de economische cycli af te zwakken. Het advies van economisten was dan wel unaniem dat in perioden van hoogconjunctuur het budgettair beleid restrictief moet zijn (verminderde uitgaven en/of verhoogde belastingen) en expansief (verhoogde uitgaven en/of verminderde belastingen) in een periode van laagconjunctuur. Het probleem met dit advies was niet zozeer dat de idee slecht was, wel dat het niet kon toegepast worden in een politieke democratie. In de regel stelde het expansieluik van dit stabilisatiebeleid geen noemenswaardige problemen. Het deflatoire luik (verminderde

uitgaven/verhoogde belastingen) stelde echter wel belangrijke politieke problemen in democratische landen waarin politici op regelmatige (of onregelmatige) tijdstippen het kiezerskorps confronteren. Het gevolg was dat het Keynesiaanse stabilisatievoorschrift onvermijdelijk op asymmetrische wijze werd toegepast met een meer budgettaire expansie bij laagconjunctuur dan contractie bij hoogconjunctuur. De asymmetrische toepassing van dit Keynesiaans stabilisatiebeleid leidde dan ook tot een inflatoire trend en een toenemend belang van de overheidssector¹. Daarenboven leidde de toepassing van dit Keynesiaanse stabilisatiebeleid in een aantal landen tot nieuwe economische cycli waarvan de frequentie sterk beïnvloed werd door de verkiezingsdata².

Het besluit uit het voorgaande is dat het Keynesiaanse stabilisatiebeleid gefaald heeft omdat de politieke structuren die nodig zijn om dit beleid op een succesvolle wijze toe te passen niet aanwezig zijn in de meeste westerse democratieën.

V. HET INDUSTRIEEL BELEID

Zoals er in de naoorlogse periode een consensus bestond over het te voeren stabilisatiebeleid bestaat er nu bij de economen een brede consensus over de noodzaak om de overheid in het economisch leven te doen inspringen daar waar de markt faalt. De theorie van de marktfalingen (een uitloper van de moderne welvaartstheorie) heeft heel wat domeinen geïdentificeerd waar het vrije marktmechanisme faalt. We kunnen hier uiteraard niet ingaan op al deze domeinen. Wel blijven we stilstaan bij deze marktfalingen die door economen als rationalisatie hebben gediend om aan de overheid de rol van industriële vernieuwer te geven.

Een eerste marktfaling ontstaat omdat productie en investeringen tot allerlei externe effecten leiden. R & D activiteiten hebben het ka-

1. Deze analyse is uiteraard niet nieuw. Prof. Gaston Eyskens legde reeds twintig jaar geleden in zijn college Staathuishoudkunde de nadruk op de asymmetrische toepassing van het Keynesiaanse stabilisatiebeleid in een politieke democratie. Voor een recente analyse zie BUCHANAN en WAGNER, *Democracy in Deficit*, 1977.

2. Voor empirische evidentie in de Verenigde Staten zie W. NORDHAUS, *The Political Business Cycle*, *Review of Economic Studies*, April 1975. Zie ook: A. LINDBECK, *Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians*, *American Economic Review*, May 1976.

rakter van publieke goederen en vertonen positieve externe effecten. Het gevolg is dat de private opbrengsten van deze activiteiten lager zijn dan de opbrengsten voor de gemeenschap zodat in een zuiver marktstelsel te weinig van deze activiteiten tot stand komen. Een ander voorbeeld is dat de privé-ondernemer bij zijn investeringsbeslissing gemotiveerd is door economische rendabiliteit en geen oog heeft voor de sociale opbrengst van de investering (b.v. tewerkstelling). De overheid moet hier dus door aangepaste maatregelen (subsidies) R & D activiteiten en investeringen met positieve sociale baten stimuleren, of eventueel zelf ondernemen.

Een tweede marktfaling ontstaat omdat bepaalde economische activiteiten aan schaalvoordelen onderhevig zijn. Zo b.v. nemen investeringen in bepaalde sectoren een zodanige omvang aan dat het risico nauwelijks door individuele ondernemingen kan gedragen worden. De overheid die het risico kan spreiden over de hele gemeenschap moet, in deze visie, optreden en een deel van het risico op zich nemen of deze investeringen zelf uitvoeren.

De lijst van marktfalingen die aanleiding kunnen geven tot een actieve rol van de overheid in het produktie- en investeringsproces kan nog uitgebreid worden³. Wat ons hier echter bezighoudt is de vraag of die rol van stimulerende kracht en vernieuwer wel door de overheid in een politieke democratie van het westers type kan uitgeoefend worden.

De politicus die stimulerend moet optreden en hiertoe subsidies of andere voordelen uitdeelt leeft niet in een vacuum. Hij wordt geconfronteerd met een actieve vraag naar subsidies en privileges. Hijzelf verzorgt de aanbodzijde. Laten we even de vraagzijde bestuderen.

Het bestaan van allerlei overheidsprogramma's voor industriële vernieuwing of reconversie, met de daarbij behorende subsidies, betekenen voor de ondernemingen een signaal om de inspanningen en de energie te verleggen van de produktie en de verkoop van goederen in

3. Zie b.v. D. HEREMANS, *Industrieel beleid in België. Waarheen? Tijdschrift voor Economie en Management*, nr. 4. 1977.

Er bestaat ook een groeiende literatuur over de mogelijkheid om een aantal marktfalingen, vooral deze die betrekking hebben op externe effecten, zonder overheidsingrijpen op te lossen. Deze literatuur is gebaseerd op de fundamentele bijdrage van COASE.

de markt naar meer politieke lobbying. Dit is een normale reactie van winstmaximiserende instellingen. In zekere zin kan men stellen dat het bestaan van een industrieel beleid de rendabiliteit van de politieke lobbying verhoogt in vergelijking met de rendabiliteit van marktactiviteiten.

Daarenboven is het waarschijnlijk dat deze verschuiving in de activiteiten van de ondernemingen het grootst zal zijn in deze subsectoren en ondernemingen die het minst succes hebben in de markt. Deze minst succesrijke ondernemingen zijn in de context van de huidige economische crisis ook meestal de meest arbeidsintensieve.

Het aanbod van subsidies wordt verzorgd door de politici, geholpen door een staatsbureaucratie. Het past hier de politicus te zien als een "nutsmaximiserend" individu, die werkt binnen de beperkingen opgelegd door de nodige elektorale of andere steun. Hij zal dus geld spenderen daar waar voor hem de politieke benefits het grootst zijn. Dit betekent dat hij die ondernemingen en/of sectoren zal subsidiëren die de sterkste politieke druk uitoefenen. Zoals eerder betoogd is de kans groot dat dit de zwakste en meest arbeidsintensieve sectoren en ondernemingen zullen zijn. Daartegenover staat dat het stimuleren van nieuwe en groeigerichte activiteiten (in de veronderstelling dat de politici beter weten dan bedrijfsleiders welke deze zijn) lage politieke benefits afwerpen. Deze benefits zijn laag omdat voor deze nieuwe activiteiten per definitie weinig of geen georganiseerde drukkingsgroepen bestaan. Zelfs de best gemotiveerde politicus zal moeilijk kunnen ontsnappen aan de dynamiek van het politiek beslissingsproces in een democratie. Hij mag dan nog de beste ideeën hebben over nieuwe industriële activiteiten. Om te overleven zal hij geneigd zijn fondsen bestemd voor industriële vernieuwing uit te delen aan diegenen die zijn deur plat lopen omdat ze in de markt gefaald hebben.

Deze fenomenen worden op treffende wijze geïllustreerd door het Belgisch industrieel beleid, zoals dat in de werkelijkheid wordt gevoerd. In onderstaande tabel vindt men het loonaandeel in de toegevoegde waarde van Belgische industriële bedrijven waarin de overheid een participatie heeft. Opvallend is dat in deze ondernemingen waarin de overheid (inclusief de NIM) een meerderheidsparticipatie heeft de personeelskosten tussen 7 à 20% hoger liggen (gedurende 1977-79) dan de toegevoegde waarde. M.a.w. het Belgisch industrieel beleid, tenminste waar het gaat om overheidsparticipaties, bestaat erin het looninkomen van de werknemers in niet rendabele ondernemingen te beschermen. Het betekent uiteindelijk ook dat investeringsfondsen

omgezet worden in consumptie⁴. Dit fenomeen is geen “accident de parcours”, dat kan vermeden worden door meer verlichte beleidsmensen of beter advies van economen. Het is het resultaat van de werking van de politieke markt in een democratie.

TABEL
Aandeel personeelskost in toegevoegde waarde, en netto rendabiliteit van eigen kapitaal in industriële bedrijven

Aard van de onderneming	<i>personeelskost</i> (in %) toegevoegde waarde			Nettorendement eigen middelen (in %)		
	1977	1978	1979	1977	1978	1979
- overheid heeft minderheidsparticipatie (< 20%)	77	83	70	4,1	-18,0	3,1
- overheid heeft blokkerende minderheid (10-49%)	89	92	96	-25,7	-29,0	-41,5
- overheid heeft meerderheid (> 50%)	119	120	107	-125,5	-129,7	-349,2

Bron: P. De Grauwe en G. Van de Velde, *The Belgian National Investment Company. Role and Performance*, Trade Policy Research Centre, Londen, 1981.

Uit het voorgaande moet wel besloten worden dat in een democratisch bestel zoals het Belgische, de overheid onmogelijk de doeleinden kan realiseren die ze zich zelf oplegt in het industrieel beleid. De idee dat de overheid selectief kan optreden en nieuwe activiteiten kan stimuleren of ontwikkelen is een utopie. Ze beantwoordt niet aan wat politici in een democratie kunnen doen. De idee van een selectief industrieel beleid past eerder in dictatoriale of paternalistische regimes.

5. Dit fenomeen vinden we ook terug in het budgettair beleid. De expansie van de uitgaven van de overheid is in de zeventiger jaren vooral te wijten aan de grote toename van de transfers. Deze laatste ondersteunen vooral de consumptie. Zie hierover M. DOMBRECHT en Th. PEETERS, *Sanering van de overheidsfinanciën: Gevaarlijk of onvermijdelijk?*, *Leuvense Economische Standpunten*, nr. 18, aug. 1980.

VI. BESLUIT

Het stabilisatiebeleid en het industrieel beleid hebben gefaald. Bij het formuleren van hun adviezen omtrent dit beleid hebben economen de overheid als de grote scheidsrechter centraal gesteld. Om dit beleid waar te maken moet deze overheid los van het gestuw der drukkingsgroepen en los van de competitieve druk die uitgaat van regelmatige verkiezingen, keuzen maken en harde beslissingen treffen. Het is duidelijk dat dit in de huidige politieke democratie niet kan. De overheid is er geen scheidsrechter, en geen *deus ex machina* die recht trekt wat krom is. Vermits deze scheidsrechter ontbreekt hoeft het eigenlijk niet te verwonderen dat het stabilisatiebeleid en het industrieel beleid falen.

Het voorgaande is geen kritiek op de politieke democratie, wel op het gebrek aan realisme van economen die doorgaan adviezen te formuleren die slechts kunnen werken indien de overheid over dictatoriale machten beschikt. De uitdaging van de economen bestaat erin adviezen te formuleren die rekening houden met de beperkte onafhankelijke macht van de overheid in een moderne democratie, en die ook rekening houden met het persoonlijk belang van de politici die deze adviezen moeten toepassen.